Vergaderjaar 2015–2016

**34 355**

## Wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in verband met een verbeterde regeling voor het gezamenlijk verzorgen van hoger onderwijs door Nederlandse en buitenlandse instellingen voor hoger onderwijs alsmede vanwege enkele andere wijzigingen ter bevordering van de internationalisering van het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (bevordering internationalisering hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek)

**Nr. 4**

### ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT[1]

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 11 september 2015 en het nader rapport d.d. 1 december 2015, aangeboden aan de Koning door de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 8 juli 2015, no.2015001218, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mede namens de Minister van Economische Zaken, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in verband met een verbeterde regeling voor het gezamenlijk verzorgen van hoger onderwijs door Nederlandse en buitenlandse instellingen voor hoger onderwijs alsmede vanwege enkele andere wijzigingen ter bevordering van de internationalisering van het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (bevordering internationalisering hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek), met memorie van toelichting.*

*Het wetsvoorstel bevat maatregelen die ertoe strekken de internationalisering in het hoger onderwijs te bevorderen. De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het voorstel aan de Tweede Kamer te zenden, maar acht aanpassing van het voorstel aangewezen met betrekking tot de uitbreiding van het ius promovendi aan andere personeelsleden dan hoogleraren.*

[1] De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

kst-34355-4
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2015

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 8 juli 2015, kenmerk 2015001218, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 11 september 2015, nr. W05.15.0227/I, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het voorstel aan de Tweede Kamer te zenden, maar acht aanpassing van het voorstel aangewezen met betrekking tot de uitbreiding van het ius promovendi aan andere personeelsleden dan hoogleraren.

*1. Uitbreiding ius promovendi*

*Het wetsvoorstel geeft het college voor promoties de bevoegdheid een hoogleraar of «een ander personeelslid van een universiteit dat over voldoende bekwaamheid beschikt» als promotor aan te wijzen.*[2] *Wat het andere personeelslid betreft, is volgens de toelichting met de eis van voldoende bekwaamheid de kwaliteit van de promotor gewaarborgd. Motief voor deze verruiming is de wens van de regering «om aan te sluiten bij internationale ontwikkelingen en bij te dragen aan een aantrekkelijk vestigingsklimaat en betere loopbaanperspectieven voor buitenlandse en Nederlandse onderzoekers.»*

*De Afdeling merkt op dat de toelichting de voorgestelde uitbreiding slechts in zeer algemene zin motiveert door bijvoorbeeld te verwijzen naar niet nader genoemde internationale ontwikkelingen. Een nadere duiding en vergelijking van internationale academische stelsels op dit punt ontbreekt. Voorts wordt in de toelichting niet gemotiveerd waarom het voorstel zodanig bijdraagt aan het vestigingsklimaat en de loopbaanperspectieven voor onderzoekers dat een uitbreiding zoals voorgesteld, gerechtvaardigd is. Daarnaast raakt de voorgestelde uitbreiding van het promotierecht aan de kern van de wettelijke verantwoordelijkheid van de hoogleraar voor zijn eigen onderzoeks- en onderwijsopdracht. In Nederland is het promotierecht van oudsher gekoppeld aan het hoogleraarschap.*[3] *De wet schrijft voor dat de leden van het college voor promoties uit de hoogleraren worden benoemd. Reden hiervoor is volgens de wet dat hoogleraren «bij uitstek verantwoordelijk zijn voor de ontwikkeling van het hun toegewezen wetenschapsgebied en voor de inhoud van het te geven onderwijs op dat gebied», onverminderd de bevoegdheid van het faculteitsbestuur op het gebied van onderwijs en onderzoek.*[4] *Hiermee hangt samen dat alleen hoogleraren als promotor kunnen optreden, omdat zij anders hun verantwoordelijkheid voor het onderzoek en het onderwijs niet volledig kunnen waarmaken. Voor universitair hoofddocenten is het reeds mogelijk om als copromotor op te treden, waardoor ook zij ervaring kunnen opdoen met het succesvol begeleiden van promovendi en dat als zodanig zichtbaar kunnen maken met het oog op hun loopbaanperspectief.*

*De Afdeling is van oordeel dat de noodzaak voor de uitbreiding van het promotierecht niet dragend is gemotiveerd en dat dit onderdeel van het voorstel zich niet verdraagt met verantwoordelijkheid die de wet aan de hoogleraren oplegt. Zij adviseert de voorgestelde uitbreiding van het ius promovendi nader te bezien.*

---

[2] Het voorgestelde artikel 7.18, vierde lid, eerste volzin van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW).
[3] Zie bijvoorbeeld de huidige tekst van artikel 7.18, vierde lid, WHW.
[4] Artikel 9.19, eerste lid, WHW.

*1. Uitbreiding ius promovendi*

De Afdeling is van oordeel dat de noodzaak voor de uitbreiding van het promotierecht niet dragend is gemotiveerd. De Afdeling wijst er in dat verband op dat een nadere duiding en vergelijking van internationale academische stelsels ontbreekt. Volgens de Afdeling wordt evenmin toereikend gemotiveerd waarom het voorstel zodanig bijdraagt aan het vestigingsklimaat en de loopbaanperspectieven voor onderzoekers dat de uitbreiding gerechtvaardigd is.
De Afdeling is voorts van oordeel dat dit onderdeel van het voorstel zich niet verdraagt met de verantwoordelijkheid die de wet aan de hoogleraren oplegt. Ten slotte wijst de Afdeling erop dat het voor universitair hoofddocenten nu reeds mogelijk is om als copromotor op te treden, waardoor ook zij ervaring kunnen opdoen met het succesvol begeleiden van promovendi en dat als zodanig zichtbaar kunnen maken met het oog op hun loopbaanperspectief.

*a. Wettelijke regeling verantwoordelijkheid hoogleraren*

Als gevolg van de voorgestelde wijziging kan ook een ander personeelslid van een universiteit, een levensbeschouwelijke universiteit of de Open Universiteit dan een hoogleraar dat naar het oordeel van het college voor promoties over voldoende bekwaamheid beschikt, worden aangewezen als promotor.
De regering reageert in de eerste plaats op het oordeel van de Afdeling dat dit onderdeel van het voorstel zich niet verdraagt met de verantwoordelijkheid die de wet aan hoogleraren oplegt. De regering meent dat een genuanceerder oordeel mogelijk is.

Artikel 9.19 van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) regelt de verantwoordelijkheden en rechten van hoogleraren bij openbare universiteiten. Dat artikel wordt niet gewijzigd. Dat betekent dat hoogleraren bij openbare universiteiten, ook indien als gevolg van de voorgestelde wijziging anderen dan hoogleraren op hun wetenschapsgebied een promotie begeleiden, bij uitstek verantwoordelijk blijven voor de ontwikkeling van het hun toegewezen wetenschapsgebied en voor de inhoud van het te geven onderwijs op dat gebied. De uitbreiding van de kring van personen die kunnen optreden als promotor, raakt niet aan deze verantwoordelijkheid. De bevoegdheid van de promotor reikt niet verder dan in het kader van de promotie is afgesproken, binnen de kaders van het promotiereglement. Hetzelfde geldt op grond van artikel 11.9 van de WHW voor de Open Universiteit. Voor de bijzondere universiteiten is het college voor promoties en de hoogleraar geregeld in hun respectievelijke structuurregelingen op grond van art. 9.51 van de WHW.

Van groot belang is dat het college voor promoties bij een universiteit op grond van artikel 9.10 uitsluitend uit hoogleraren kan bestaan. Het is op grond van artikel 7.18, vierde lid, de exclusieve bevoegdheid van dit college om een promotor aan te wijzen. Met andere woorden: voor universiteiten (en voor de OU op grond van artikel 11.10 van de WHW) geldt dat alleen hoogleraren kunnen vaststellen of een personeelslid van een universiteit (of de OU) over voldoende bekwaamheid beschikt om als promotor op te treden. Dat is een belangrijke waarborg. Ook de voorgestelde uitbreiding van de kring van personen die als promotor kunnen optreden, is immers gebaseerd op het vertrouwen dat het college voor promoties bij uitstek deskundig is om te bepalen wie het meest geschikt is om een promotie te begeleiden.
Het college van promoties heeft nu al een ruime discretionaire bevoegdheid waar het de aanwijzing van promotores betreft. Zo is in het

huidige artikel 7.18 van de WHW niet geregeld dat de als promotor aan te wijzen hoogleraar werkzaam moet zijn op het wetenschapsgebied waarop de promotie zal plaatsvinden. Het kan ook gaan om een hoogleraar die werkzaam is op een ander wetenschapsgebied dan het gebied van de promotie. Het is aan het college van promoties om een verantwoorde keuze te maken. Dat laatste wordt als gevolg van de voorgestelde wijziging niet anders.

De regering wijst ten slotte op het belang van artikel 7.19 van de WHW waarin is bepaald dat het college voor promoties verplicht is een promotiereglement vast te stellen. In dit reglement moeten onder meer de taak en bevoegdheden van ieder die bij de promoties is of kan worden betrokken worden geregeld. Ook de rol van de hoogleraar die verantwoordelijk is voor het wetenschapsgebied waarbinnen de desbetreffende promotie valt, zal in het promotiereglement geregeld moeten worden. De regering beschouwt dat als een bij uitstek geschikt instrument om de relatie tussen promotor en verantwoordelijke hoogleraar op een goede manier vorm te geven.

Uit het voorgaande blijkt dat de regering de opvatting van de Afdeling dat dit onderdeel van het voorstel zich niet verdraagt met verantwoordelijkheid die de wet aan hoogleraren oplegt, niet deelt. De hiervoor weergegeven overwegingen zijn alsnog verwerkt in het algemeen deel van de memorie van toelichting (onder 7).

*b. Motivering uitbreiding ius promovendi*

In verband met de nadere duiding en vergelijking van internationale academische stelsels en het antwoord op de vraag waarom het voorstel bijdraagt aan het vestigingsklimaat en de loopbaanperspectieven voor onderzoekers is de memorie van toelichting naar aanleiding van het advies van de Afdeling aangevuld (onder 7). Samengevat komt het erop neer dat het wenselijk is dat het promotierecht onderwerp kan zijn van loopbaanafspraken tussen onderzoeker en instelling om te kunnen concurreren met buitenlandse onderzoekers en instellingen. Het zogenaamde «tenure»beleid versterkt die wenselijkheid.
In de memorie van toelichting wordt voorts alsnog inzicht gegeven in de regeling van het promotierecht in diverse andere landen. Ten behoeve van een nadere duiding en vergelijking van internationale academische stelsels heeft het Rathenau Instituut op mijn verzoek een vergelijking gemaakt van de situatie in negen Europese landen (België, Engeland, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Noorwegen, Oostenrijk, Zweden en Zwitserland). De vergelijking levert op hoofdlijnen het volgende beeld op. In alle landen ligt, evenals in Nederland, de verantwoordelijkheid voor de organisatie van de promotie bij de universiteit of een universitair orgaan. De universiteit of het daartoe aangestelde orgaan beslist wie op kan treden als promotor. In de meeste landen kunnen ook niet-hoogleraren optreden als promotor, mits deze persoon voldoet aan een aantal eisen, zoals vastgelegd in het reglement van de universiteit, faculteit of de onderzoeksschool. Zo moet de promotor bijvoorbeeld lid zijn van de wetenschappelijke staf en zelf een doctorsgraad en voldoende onderzoekservaring hebben. Concluderend kan worden gezegd dat de onderzochte landen een universitair onderzoekssysteem met een vergelijkbare geschiedenis en ontwikkeling hebben als het Nederlandse systeem. Gelet op de concurrentiepositie van Nederland met deze landen op het gebied van aantrekkelijkheid voor onderzoekers binnen en buiten de Europese Research Area is het van belang dat er een level playing field voor onderzoekers bestaat. Dat wil zeggen dat niet alleen anderen dan hoogleraren als promotor kunnen optreden, maar dat ook de kwaliteit van

een promotie binnen het stelsel wordt gewaarborgd. In Nederland wordt dat gewaarborgd door het college voor promoties.

Ten slotte wordt verwezen naar het recent verschenen rapport van het Rathenau Instituut «Keuzes voor de toekomst van de Nederlandse Wetenschap». Daarin worden alle maatregelen en voorstellen van de Wetenschapsvisie van de regering getoetst aan de vier toekomstscenario's die het Rathenau Instituut samen met de VSNU heeft ontwikkeld. Het voorstel om het ius promovendi uit te breiden valt positief uit bij alle scenario's. Volgens het Rathenau Instituut draagt het voorstel bij elk scenario bij aan de robuustheid van het wetenschappelijke bestel. De regering beschouwt dat als een belangrijke steun voor de wettelijke uitbreiding van het ius promovendi.

*c. Huidige mogelijkheden voor universitair hoofddocenten*

De Raad wijst er ten slotte terecht op, dat het nu al mogelijk is dat universitair hoofddocenten als copromotors optreden, waardoor zij ervaring kunnen opdoen met het begeleiden van promovendi. Toch kan er dan sprake zijn van een achtergestelde positie. Het komt voor dat universitaire (hoofd)docenten onderzoeksmiddelen verwerven, projecten ontwerpen en begeleider zijn van promovendi, maar dat zij genoodzaakt zijn om een promotor te zoeken, die in de praktijk geen of weinig betrokkenheid met het desbetreffende wetenschapsterrein hoeft te hebben. Ook komt het voor dat copromotors in die competitie worden geconfronteerd met criteria waaruit blijkt dat sterk gekeken wordt naar het aantal papers als eerste en laatste auteur. Nederlandse onderzoekers zijn minder vaak laatste auteur dan buitenlandse onderzoekers, omdat die positie is voorbehouden aan de hoogleraar. Dat kan nadelig zijn in het verwerven van middelen. Verder wordt in een van de drie beoordelingscriteria voor de kwaliteit van de aanvrager van een European Research Council beurs de mate van onafhankelijk, creatief denken meegewogen. Voor een copromotor in een project is het onafhankelijk optreden moeilijk aantoonbaar vanwege de directe relatie met de promotor. De regering is dan ook van oordeel dat de huidige mogelijkheden geen afdoende oplossing bieden voor de geschetste problematiek. Ook deze afweging is alsnog verwerkt in het algemeen deel van de toelichting (onder 7).

*2. Dubbele lasten voor studenten*

*Artikel 7.3f geeft de bevoegdheid aan het bestuur van Nederlandse instellingen voor hoger onderwijs om bij een gezamenlijke opleiding, een gezamenlijke afstudeerrichting of een gezamenlijk Ad-programma met een buitenlandse instelling het collegegeld lager vast te stellen. Daarmee behoort deze bevoegdheid tot de beleidsvrije ruimte van de besturen, die door middel van te sluiten overeenkomsten wordt ingevuld.*
*De toelichting gaat met de stelling dat «uitgangspunt is dat de student niet dubbel collegegeld hoeft te betalen en dat er sprake is van reciprociteit» verder.[5] Ook wordt in de toelichting gesproken over het betalen van lager of geen collegegeld. Deze laatste optie blijkt echter niet uitdrukkelijk uit de tekst van het voorstel.*

*Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling tekst en toelichting op dit punt op elkaar af te stemmen.*

[5] Paragraaf 3 van het algemeen deel van de toelichting, onderdeel g.

*2. Dubbele lasten voor studenten*

Conform het advies van de Afdeling zijn tekst van en toelichting op artikel 7.3f beter op elkaar afgestemd. De beleidsvrije ruimte voor de besturen om de hoogte van het collegegeld te bepalen is daarbij gehandhaafd.

De redactionele opmerkingen zijn overgenomen.

Van de gelegenheid van het uitbrengen van dit nader rapport is gebruik gemaakt om een technische fout te herstellen. Voorgesteld wordt om artikel I, onderdeel AX, van de Wet Kwaliteit in verscheidenheid hoger onderwijs (wijziging van artikel 7.53 van de WHW) op twee onderdelen aan te passen. Genoemd onderdeel is nog niet in werking getreden. De technische aanpassing houdt in dat in het eerste lid, na de tweede volzin een derde volzin wordt toegevoegd en dat in het zesde lid de tweede volzin vervalt.
In artikel 7.53, eerste lid, wordt instellingsbesturen de mogelijkheid gegeven om per opleiding een maximum aantal studenten vast te stellen dat voor de eerste maal kan worden ingeschreven voor de propedeutische fase van de desbetreffende opleiding. Sinds de wijziging van de WHW in het kader van de introductie van de bachelor-masterstructuur in 2000, is de propedeutische fase echter niet meer verplicht. Het is evident niet de bedoeling dat slechts opleidingen die een propedeutische fase kennen een numerus fixus in zouden kunnen stellen. Het is wenselijk deze kennelijke vergissing te herstellen.
De andere wijziging betreft het volgende. Bestaande opleidingen kunnen in het kader van een numerus fixus tot 1 december het maximum aantal studenten doorgeven, terwijl nieuwe opleidingen tot 1 april de tijd krijgen. Laatstbedoelde termijn conflicteert met het derde lid van artikel 7.53, waarin wordt voorgeschreven dat de selectiecriteria en selectieprocedure tijdig bekend gemaakt dienen te worden, opdat studenten ruim de tijd hebben om zich goed voor te bereiden op de selectie. Aan die eis kan niet worden voldaan als die melding kort voor 1 april wordt gedaan. Ook voor nieuwe opleidingen zal daarom de datum van 1 december gelden.

Ten slotte is niet meer voorzien in medeondertekening van de beoogde wet door de Minister van Economische Zaken aangezien dit wetsvoorstel het hoger onderwijs in algemene zin betreft en niet specifiek het groene hoger onderwijs. In dit verband verwijs ik naar de brief aan de Tweede Kamer over het groene onderwijs (Kamerstukken II 2015/16, 34 284, nr. 1).

*3. Redactionele kanttekeningen*

*De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.*

*De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.*

*De vice-president van de Raad van State,*
*J.P.H. Donner*

Ik moge U, in overeenstemming met de Minister van Economische Zaken, verzoeken het gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. Bussemaker

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W05.15.0227/I

- Gelet op artikel I, onder K, in artikel 10.20a, tweede lid, onder g, «artikel 7.31b, vierde lid» vervangen door: artikel 7.31b, vijfde lid.
- In de toelichting ingaan op de noodzaak van gefaseerde inwerkingtreding, gelet op aanwijzing 178 en daarbij tevens ingaan op de gevolgen van de inwerkingtreding van de Wet raadgevend referendum voor de inwerkingtreding van dit voorstel.